

La Crisis de la Educación Chilena

Gonzalo D. Martner

Facultad de Administración y Economía

Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: gonzalo.martner@usach.cl

Resumen

En el presente artículo se pasa revista a los elementos que caracterizan el proceso de crisis de la educación en Chile, desde que las reformas legislativas que resultaron de la movilización estudiantil de 2006 y del cambio de gobierno en 2010 fueron de alcance limitado y una nueva situación de protesta social ha influido desde 2011 decisivamente en la agenda del gobierno y puesto a la educación otra vez en el centro de la esfera pública. Se pasa revista a los principales temas en controversia, es decir el de la provisión pública o privada de los servicios educativos y el de la gratuidad o cobro a los beneficiarios directos, y se concluye que la educación masificada, pero con reformas que apunten a condiciones de calidad mejorada, podrá ser un canal de integración social, promoción de la convivencia republicana y factor de desarrollo.

Introducción

El nudo de la crisis del sistema de educación en Chile -que pasó del debate en las instituciones a la calle entre junio y noviembre de 2011, mediante una movilización de los estudiantes secundarios y universitarios apoyada por el gremio de los profesores y un amplia proporción de la opinión pública- es la contradicción entre la percepción mayoritaria de que debe ser un instrumento de inserción y movilidad social y estar a disposición de todos, y el hecho que, a pesar del sustancial aumento del gasto público en educación desde 1990, el acceso a sus beneficios sigue siendo fundamentalmente desigual según los niveles de ingresos de las familias. La alta proporción del gasto educacional privado es una de las principales características del esquema educacional vigente en Chile, en contraste con la mayoría de los países de la OCDE y de América Latina. Y es probablemente el detonante principal de una protesta social que ha hecho emerger una nueva demanda a favor del reforzamiento de la educación pública o sin fines de lucro.

El origen de la crisis: una privatización extrema del sistema educacional

La crisis de 2011 tuvo en la movilización de los estudiantes de la enseñanza media en 2006 un antecedente de gran importancia, al hacer emerger hacia la esfera pública un importante número de problemas no resueltos. En palabras de Cox (2008) “por primera vez en los 16 años de gobiernos de la alianza de centroizquierda que condujo la transición del régimen militar a la democracia, la demanda social planteada por un actor nuevo –‘los hijos de la reforma’, nacidos en los noventa– ejerció una presión efectiva, volteó literalmente el tablero e impulsó un cambio profundo en las políticas educativas. En efecto, el recién inaugurado gobierno de la presidenta Bachelet, que no había definido la educación como su prioridad, se vio obligado a asumir una agenda centrada en la redefinición de la arquitectura institucional del sector, con su particular combinación de mecanismos de Estado y de mercado.” Como resultado de ese proceso, en diciembre de 2007 el gobierno de Bachelet y la oposición de la época culminaron

un proceso de negociación de una ley que estableció dos nuevas agencias públicas para la regulación de la educación: la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, responsable de evaluar los logros del aprendizaje así como el nivel de desempeño de los establecimientos y propietarios de escuelas; y la Superintendencia de Educación que lleva adelante funciones de fiscalización y tiene poder para sancionar y cerrar escuelas en caso de “resultados educativos reiteradamente insuficientes”. Estas tardaron en ponerse en marcha y aún no están operativas. Asimismo, la ley prohibió la selección de alumnos en el nivel básico, pero ésta sigue practicándose en los hechos, y estableció la diferenciación de la subvención por alumno, aumentando sustancialmente la de niños y jóvenes de familias de menores ingresos (Romaguera y Gallegos, 2010). No se avanzó mayormente en el mejoramiento de las capacidades docentes.

El gobierno de Piñera creó en 2010 los llamados “liceos de excelencia” para el 0,5% de la matrícula, agregando un nuevo factor de segregación, y creó un sistema de “semáforos” con información por carta a las familias sobre el rendimiento comparado de las escuelas de sus hijos, sin corrección por condición socioeconómica, incentivando la fuga de alumnos desde las escuelas municipales de bajo rendimiento que reciben a alumnos pobres. Luego se realizó una nueva reforma legal del sistema escolar en enero de 2011, que se remitió a permitir un porcentaje de despido anual de docentes (5%) en las escuelas municipales, a ampliar las becas para pedagogías y a medir las competencias al final de la enseñanza de los futuros pedagogos. En marzo de 2012 el gobierno envió un proyecto de ley destinado a aumentar el salario de los mejores profesores hasta en 64% al sexto año del ejercicio de la profesión, pero dejando sin obligatoriedad el mecanismo para las escuelas privadas subvencionadas.

Las reformas legislativas que resultaron de la movilización estudiantil de 2006 y del cambio de gobierno en 2010 fueron entonces de alcance limitado, lo que gatilló una nueva oleada de protesta social, que ha influido desde 2011 decisivamente en la agenda del gobierno de Sebastián Piñera y puesto a la educación otra vez en el centro del debate público.

La demanda de revalorización del carácter público de la educación y la gratuidad del acceso a ella contrasta con la visión y los métodos que inspiraron la política de privatización y desregulación

de los años ochenta y con el *statu quo* con reformas parciales posterior a 1990. En efecto, desde 1981 la educación se ha mercantilizado y los establecimientos escolares y universitarios puestos en lógica de competencia como probablemente en ningún otro lugar del mundo. En prácticamente todos los países la mayor parte de la inversión en educación es realizada por el Estado, generalmente financiando sistemas públicos de enseñanza y subsidiando a los estudiantes y sus familias. En promedio, en los países de la OCDE el gasto público representa el 88% del gasto educacional total, el 92% en el caso de los 16 países de la Unión Europea y 60% en el de Corea, que es el país con menor proporción de gasto público en dicho conjunto (OCDE, 2011). En Chile, en cambio, el gasto público representa sólo el 51% del gasto educacional total, especialmente por el peso del gasto privado en educación superior y el desarrollo de esquemas de cofinanciamiento (como el financiamiento compartido en establecimientos escolares subvencionados desde 1994), aunque la inversión pública en educación se ha expandido continuamente desde 1990 a tasas superiores al crecimiento del PIB, viniendo de una base muy baja.

La segregación del sistema escolar

A principios de la década de 1980, la dictadura militar chilena introdujo un sistema de subvenciones según asistencia a clases de los escolares, a través del cual deben competir por los alumnos las escuelas públicas administradas por las municipalidades (5,8 mil establecimientos) y las privadas subvencionadas (5,5 mil establecimientos).

Cuadro 1: Matrícula escolar por tipo de establecimiento, en porcentaje, Chile 1990-2012

Matrícula	1990	1994	2000	2006	2010	2011	2012
<i>Municipal</i>	57,8	57,1	53,7	46,6	40,7	39,6	38,3
<i>Corporaciones</i>	1,9	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
Total Municipal	59,7	58,7	55,3	48,2	42,1	41,0	39,7
Particular Subvencionado	32,4	32,3	35,8	45,0	50,8	51,8	53,1
Particular Pagado	7,9	8,9	8,9	6,8	7,0	7,2	7,2
Total Matrícula	2.973.752	3.058.873	3.508.509	3.647.657	3.687.884	3.640.073	3.527.982

Fuente: Ministerio de Educación.

Estas últimas están sujetas a pocos requisitos de entrada y permanencia en el sistema y se entienden como “sostenedor educacional” (persona natural o jurídica) que opera sin mayores restricciones en el uso de la subvención que reciben por cada alumno que asiste a clases.

Chile depende desde hace tres décadas de la libre entrada y competencia entre escuelas como mecanismo de oferta educativa, y con una escasa o nula intervención estatal que asegure estándares mínimos de calidad o atenúe la segregación social en la escuela. La reforma liberal dio pie a la creación de una gran cantidad de escuelas privadas subvencionadas con fines de lucro, que se agregaron a las tradicionales pertenecientes a las iglesias o a corporaciones educacionales sin fines de lucro. El sector privado subsidiado por el Estado aumentó su participación en el total de matrículas desde un 30% en 1986 a 32% en 1990 al iniciarse la transición democrática, manteniéndose en esa proporción durante el primer gobierno democrático, para luego subir a 36% al término del gobierno de Frei Ruiz-Tagle en 2000, a 45% al término del gobierno de Lagos en 2006 y a 51% al término del gobierno de Bachelet en 2010. Esta participación se aceleró todavía más en los dos primeros años de

gobierno de Piñera, que ha fortalecido la lógica liberal-privatizadora del sistema educativo: hacia 2012 representó el 53% de la matrícula total. En cambio, la participación de la matrícula en escuelas privadas pagadas (681) ha sufrido una disminución del 8% en 1990 al 7% en 2012, manteniendo este segmento educacional un carácter marcadamente elitista y selectivo, concentrado en los barrios de altos ingresos de las ciudades, con fuertes barreras a la entrada y ninguna mixtura social.

El resultado de la política de subvenciones y de liberalización escolar ha sido un éxodo progresivo de las clases medias y de sectores de bajos ingresos desde las escuelas municipales hacia las particulares subvencionadas. La matrícula municipal se redujo de 63% del total en 1986 a 60% en 1990, a 59% en 1994, a 55% en 2000, a 48% en 2006 y a 42% en 2010. En 2012, descendió a poco menos de 40%. Este es un caso único en el mundo, pues en los de Holanda y Bélgica, también con matrícula mayoritaria en escuelas privadas, estas no tienen fines de lucro ni reciben copagos de los padres, mientras los salarios de los profesores son pagados en condiciones uniformes por el Estado.

En 2012, el sistema escolar chileno atiende a 3,53 millones de alumnos, magnitud que viene cayendo desde los 3,69 millones de 2010, caída explicada por efectos demográficos y por deserción escolar. Unos 329 mil niños integran la enseñanza parvularia, 132 mil la educación especial (para niños con dificultades), 2,03 millones la enseñanza básica y 979 mil la enseñanza media (621 mil en liceos científico-humanistas y 358 mil en liceos técnicos).

Los recursos públicos provienen de dos fuentes: el Gobierno Central (a través del Ministerio de Educación y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y los Municipios. Destaca la disminución en términos reales del gasto del Ministerio de Educación en el período de 1980 a 1990 (con la consiguiente baja de la subvención escolar en el mismo período), y su aumento considerable en los años posteriores. La Unidad de Subvención Escolar, actualizada anualmente, es la base para calcular el valor de la subvención por alumno que recibe cada establecimiento, y depende del nivel educacional y de la pertenencia del establecimiento al sistema Jornada Escolar Completa, así como de factores asociados a ruralidad, desempeño difícil y excelencia en el rendimiento. Una segunda forma de transferir recursos del

gobierno central a la educación es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, utilizado para financiar proyectos de infraestructura en establecimientos del sistema municipal. Este fondo ha sido de especial importancia para poder adecuar estos establecimientos a los requerimientos de la Jornada Escolar Completa, programa destinado a aumentar el número de horas anuales de clase iniciado en la década de los años noventa. Otras transferencias significativas desde el nivel central incluyen los programas de textos y útiles escolares, el programa Enlace de equipamiento informático de las escuelas y el subsidio al transporte escolar.

Junto con los recursos aportados por el gobierno central, los municipios transfieren parte de sus ingresos a los establecimientos educacionales, lo que depende de la capacidad presupuestaria del municipio (muy desigual en Chile) y no se vincula a las necesidades educativas propiamente tales. En 1990 se aprobó un Estatuto Docente que reemplazó la condición contractual de los profesores en las escuelas municipales introduciendo grados de estabilidad, mientras la oposición de la época logró mantener hasta 2005 (mediante una concursabilidad no siempre basada en el mérito) el carácter de vitalicios de los directores de escuelas, generando una rigidez inusitada para cualquier organización. Las escuelas privadas subvencionadas gozan de plena libertad de contratación y despido de sus profesores y directivos. Aunque algunas de estas reciben a estudiantes de una amplia gama de estratos socioeconómicos más vulnerables, son sobre todo las escuelas municipales las que atienden a los niños de familias de menos recursos, al reunir a cerca de 60% de los niños de los dos deciles de menores ingresos.

Desde 1994, se permite a las escuelas privadas subvencionadas, pero no a las estatales municipales, incrementar el subsidio público con cargos en dinero a los apoderados (mecanismo denominado de financiamiento compartido), incrementando la segmentación del sistema por capacidad de pago. Si estos cargos exceden un límite determinado, las escuelas privadas subvencionadas pierden su derecho al subsidio estatal y se financian sólo con aportes privados. Adicionalmente, se permite rebajas tributarias para donaciones efectuadas por empresas a establecimientos educacionales básicos y medios, cuyo fin sea financiar infraestructura, equipamiento o capacitación de los docentes, lo que también aumenta la segmentación. Una compensación a esta situación

de selección por capacidad de pago se estableció recién diez y seis años después, en 2008 para 754 mil alumnos, mediante una subvención escolar nueva, denominada preferencial, destinada a mejorar la calidad de la educación impartida a los niños y niñas socio-económicamente vulnerables o prioritarios que cursen primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia (prekinder y kinder) y desde 1° hasta 8° año de educación general básica, sin distinción del carácter público o privado del establecimiento.

Esta estructura de financiamiento de la educación en Chile tiene una consecuencia muy precisa: las escuelas privadas más caras para los padres cuentan con recursos por alumno significativamente más abundantes que las escuelas municipales o aquellas escuelas privadas subvencionadas ubicadas en las áreas más desfavorecidas. Este resultado es muy problemático desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad, pues el antecedente socioeconómico del alumnado es uno de los determinantes más importantes del aprendizaje, mientras el impacto del estrato socioeconómico de otros alumnos en la misma clase puede llegar a ser incluso más fuerte que el origen familiar propio. Por tanto, enseñar a estudiantes desfavorecidos es difícil y por ende costoso, en particular cuando se concentran en una misma escuela. Esta es la situación de la educación municipal hoy en Chile: recibe a los alumnos de menos ingresos y a los con mayores dificultades de aprendizaje expulsados de las escuelas privadas subsidiadas por el Estado. Por otra parte, el pago de bolsillo de las familias más pobres representa una mayor proporción del ingreso que en el caso de las familias de ingresos medios y altos (ver el cuadro 2).

Cuadro 2: Gasto mensual en educación por nivel de ingreso, 2003 (pesos de noviembre 2003)

Grupo Socioeconómico	Pago mensualidad (a)	Otros gastos (b)	Total (a+b)	Ingreso Promedio Mensual del hogar	Porcentaje del ingreso en gasto en educación
Bajo	4.290	13.643	17.933	119.000	15
Medio Bajo	6.238	14.755	20.993	180.000	12
Medio	13.461	18.986	32.447	331.000	10
Medio Alto	49.087	28.835	77.922	738.000	11
Alto	131.742	41.188	172.930	1.526.000	11

Fuente: Dirección de Presupuestos.

No obstante esta no reversión de la mercantilización del sistema educativo con el resultado de una marcada segmentación, Chile ha avanzado desde 1990 en cobertura y logros escolares. La cobertura de la educación primaria o básica es casi universal, y los índices de logro han aumentado con rapidez. Un 64% de los jóvenes de 25 a 34 años ha completado al menos la educación media, es decir 20 puntos porcentuales más que la población de 45 a 54 años, situación más favorable que la de otros países de la región, como Brasil (con 50% de jóvenes con educación media completa) o México (con solamente 39%). Las políticas posteriores a 1990 prolongaron la duración de la práctica educativa de todos los grupos sociales, pero especialmente en la franja que representa el 40% más bajo en la distribución del ingreso. Este sector duplicó su participación en la educación preescolar y la triplicó en la educación superior gracias, según Cox (2008), a los cambios en la enseñanza media y a su capacidad para retener a los estudiantes. Así, se redujo en forma considerable la deserción que en 1990 afectaba a uno de cada cuatro alumnos de los sectores sociales de ingresos más bajos, pero siempre en un contexto de resultados de aprendizaje mediocres y fuertemente diferenciados por niveles de ingresos de las familias y tipos de establecimientos, medidos nacionalmente por la prueba

censal anual del Ministerio de Educación e internacionalmente por distintos programas de evaluación, incluyendo el PISA de la OCDE.

Aunque ha sido objeto de amplias controversias, la introducción del pago por desempeño ya está en marcha, pero sólo en las escuelas municipales. Los profesores que se esfuerzan más y se desempeñan bien reciben hasta un 40% más de salario. Asumir tareas administrativas o trabajar en escuelas difíciles también se recompensa con mayores salarios. En las escuelas municipales se introdujo un programa de evaluación completa de la enseñanza (Evaluación del Desempeño Docente), con información cualitativa que incluye carpetas, referencias del director y una entrevista estructurada. Los profesores con buenos resultados ahora pueden recibir bonos salariales tras someterse a pruebas sobre conocimiento de las materias y habilidades pedagógicas. A quienes tienen calificaciones bajas se les ofrece capacitación profesional; en casos extremos, cuando no mejora su desempeño, llegan a perder su empleo. Otra evaluación de capacidades pedagógicas (Asignación de Excelencia Pedagógica), disponible para escuelas subsidiadas municipales y privadas, permite obtener bonos, y los maestros que pasan esta prueba reciben un complemento salarial por capacitar a otros colegas (programa Maestro de Maestros). Los correspondientes bonos se han aumentado recientemente, en particular para aquellos maestros que trabajan en escuelas con un alto componente de estudiantes económicamente desfavorecidos. También hay un bono por desempeño colectivo para maestros en todas las escuelas con subsidio público (municipales y privadas subvencionadas), pero no está exento de problemas. Se recompensa sobre todo con base en el resultado promedio que obtiene la escuela en el Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE) en tanto prueba de desempeño estudiantil estandarizada, ajustada por el origen socioeconómico de los alumnos. Este ajuste es necesario pues, como se señaló, es un claro determinante de los resultados escolares, aunque no refleje la contribución de cada escuela a los progresos de los alumnos.

Si bien los resultados mejoraron considerablemente entre 2000 y 2009, las calificaciones de los jóvenes de 15 años de edad en ciencias, lectura y matemáticas aún se ubican muy por debajo del promedio de la OCDE, incluso después de ajustarlas por el nivel socioeconómico más bajo de los alumnos chilenos. Los resultados de PISA se desploman dependiendo del tipo de escuela, en directa

relación con el origen socioeconómico de los menores. De hecho, el origen socioeconómico explica una gran parte de la variación de las calificaciones de la prueba PISA en Chile en comparación con otros países de la OCDE. Si bien Chile ha sido uno de los países que ha logrado sacar más alumnos del nivel básico, la élite del país no siguió el mismo camino. Los alumnos que se ubican en el 5% de mejor rendimiento retrocedieron en las tres materias evaluadas: lenguaje, matemáticas y ciencias. Entre 2006 y 2009, cayeron 25 puntos en lenguaje, 11 puntos en ciencias y dos puntos en matemáticas. En el mismo período, los estudiantes del 5% de más bajo rendimiento subieron 39 puntos en lenguaje, 20 puntos en ciencias y 20 puntos en matemáticas. Los estudiantes del 20% más rico cayeron siete puntos respecto de 2006, mientras que los alumnos del quintil más pobre aumentaron 46 puntos.

Con una gran desigualdad en el ingreso y un sistema escolar muy segregado por origen socioeconómico, junto a colegios privados de élite que están apenas en el promedio OCDE, Chile necesita invertir más recursos públicos en educación. Tras atraer con la reforma del financiamiento compartido de 1993 una buena cantidad de recursos privados al sistema escolar, es probable que el aumento de dinero público gastado adecuadamente genere mayores rendimientos que aumentar más el gasto privado, como lo subraya la OCDE en sus informes. La iniciativa gubernamental de elevar el valor básico de la subvención en 15% en 2008, y aumentarlo de manera sustancial para los menores más desfavorecidos fue una primera reforma apropiada para conseguirlo. Las escuelas que solicitan la Subvención Escolar Preferencial (SEP) reciben ahora mayores subsidios para niños de escasos recursos, con aumentos de hasta 50% y algunos pagos adicionales si es alta la concentración de estos menores. En el mismo sentido va la decisión del actual gobierno de aumentar en 20% el promedio del subsidio adicional para estudiantes económicamente desfavorecidos, con un aumento todavía mayor para los alumnos más pobres. Este dinero adicional hará el financiamiento educativo un poco menos regresivo en el extremo inferior de la distribución del ingreso, pero mantendrá la segregación escolar de no mediar una reforma estructural al sistema. En todo caso, el gasto en educación en Chile sigue siendo bajo en los niveles escolares de enseñanza básica y media en comparación con la OCDE (del orden de 4% contra 6-7% del PIB). Según un reciente informe de la OCDE en la materia

(2011), "esto indica que es necesario dedicar más fondos públicos a la educación en Chile. Debido a la alta desigualdad en el ingreso y la fuerte segregación socioeconómica de su sistema escolar, Chile necesita hacer más que otros países para ayudar a los niños con medios financieros limitados".

El resultado de la segmentación escolar instaurada en la década de 1980, del subsidio desregulado a la demanda que persistió después de 1990 y, en el gobierno de Piñera desde 2010, la acentuación del esquema de competencia entre escuelas es para Martín Carnoy, experto de la Universidad de Stanford, de inspiración meramente ideológica: "Es un sistema que crea más exclusión. Van a crear simplemente más desigualdad (...) Simplemente el actual gobierno tiene una mala idea e insiste en esa mala idea. Los datos en todas partes del mundo muestran que todo lo que ellos hacen no es la solución: hay al menos 30 estudios que muestran que eso no es la solución, pero ideológicamente ellos no pueden hacer otra cosa. Chile, por más de 30 años, ha evitado la solución". Y agrega: "Todo el sistema escolar chileno es de baja calidad. Si tomamos las mejores escuelas chilenas y las comparamos con sus similares en el mundo, están simplemente en el promedio. El sistema privado no funciona para los más ricos tampoco y las cifras lo demuestran claramente... la idea de crear competición es una locura de la derecha".¹

En este sentido, el trabajo de Lara, Mizala y Repetto (2011) confirma que el esquema de *vouchers* o subsidio a la demanda lleva a pequeñas diferencias positivas (de 4-6 por ciento) y en ocasiones estadísticamente no significativas, en el rendimiento académico de las escuelas privadas subvencionadas respecto a las municipales.

La privatización de la educación superior

Por su parte, el sistema de educación superior en Chile está compuesto, según nivel de complejidad, por los Centros de Formación Técnica (73), los Institutos Profesionales (44) y las Universidades (60). Hacia 2010, la matrícula de educación superior había aumentado un 51% desde la ampliación del financiamiento mediante endeudamiento bancario privado con aval del Estado en 2005, con un número de estudiantes de 973 mil. En 2012, la matrícula total alcanzó 1,066 millón de estudiantes. Un 43% de

¹ Martín Carnoy, "La competencia en educación es una locura de la derecha", *El Mostrador*, 4 de junio de 2010.

ellos pertenece a los tres quintiles de ingreso más bajos. A partir de 2010 los estudiantes recién egresados de la enseñanza escolar optaron de manera mayoritaria por lo planteles técnicos y no por las universidades: en 2008 el 47% de la matrícula de primer año estaba focalizada en las carreras impartidas por los Centros de Formación Técnica (CFT) y los Institutos Profesionales (IP), mientras en 2012 ese porcentaje alcanza el 52%. La matrícula de las universidades privadas, por primera vez en tres décadas de funcionamiento, disminuyó en 2012 en 1%, a diferencia del 6% de crecimiento de la matrícula en los Institutos Profesionales. La matrícula de 2012 se concentró en un 28% en las universidades privadas no pertenecientes al Consejo de Rectores, mientras las universidades del Consejo de Rectores representaron solo un 20% del total.

Las universidades se financian primordialmente con los aportes de los alumnos y de las empresas, además del gasto fiscal. Las transferencias presupuestarias a la educación superior tienen tres modalidades principales. El Aporte Fiscal Directo (AFD) está disponible para las 25 universidades llamadas tradicionales pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH), que reúne a 16 universidades públicas –las Universidades de Chile y de Santiago y las funcionales (3) y territoriales (11) que se conformaron a partir de ellas desde los años 1980- y 9 universidades privadas complejas, de las cuales 6 son de la Iglesia Católica y 3 de fundaciones. Es el más importante instrumento de financiamiento de base que el Estado destina a las universidades. Consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% conforme a criterios históricos, y el 5% restante de acuerdo con indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, el número de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia.

Cuadro 3: Matrícula Educación Superior 2012

Tipo de establecimiento	Matrícula Primer Año		Matrícula Total Pregrado	
		%		%
Universidades Cruch	65.201	19,6	282.777	26,5
Universidades Privadas no Cruch	93.186	28,0	349.486	32,8
Institutos Profesionales	111.915	33,6	293.321	27,5
Centros de Formación Técnica	62.764	18,8	140.514	13,2
Total	333.066	100,0	1.066.098	100,0

Fuente: Ministerio de Educación.

El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) es asignado anualmente por el Estado a todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica reconocidos por el MINEDUC como Instituciones de Educación Superior (IES) y que admitan a los 27.500 mejores puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios. Durante el año 2010 se distribuyeron 21,9 mil millones de pesos entre 105 instituciones. Los Fondos concursables están constituidos por el Fondo de Innovación Académica y Convenios de desempeño, para estrategias de reestructuración y modernización, además de planes de mejoramiento institucional.

La legislación vigente otorga un crédito tributario para las donaciones a universidades e institutos profesionales, estatales y privados reconocidos por el Estado, cuyo destino sea equipamiento o proyectos de cultura. El 50% de la donación se considera como crédito tributario con un tope de 14.000 UTM o del 2% de la renta líquida imponible. Para las donaciones a Universidades e Institutos Profesionales el resto de la donación se descuenta como gasto con tope de 2% de la renta líquida imponible o del 1,6% del capital propio, otorgando un beneficio tributario adicional.

Los alumnos reciben apoyo fiscal a través de becas y créditos. Las becas apuntan a apoyar a los estudiantes de ingreso más bajo que cumplen ciertos requisitos académicos. Se agregan las becas de manutención en dinero para alimentación y subsistencia. Las becas no cubren la totalidad del arancel real pues se entregan en base a un arancel de referencia que es sustancialmente menor.

Otras becas buscan incentivar los estudios en determinadas áreas, especialmente en pedagogía, para aumentar el nivel académico de los estudiantes que ingresan a estas carreras, como la beca creada el año 2010 llamada "Beca Vocación de Profesor" con al menos 600 puntos ponderados en la PSU.

El estudiante puede obtener préstamos garantizados por el Estado si tiene un mínimo de 475 puntos en la PSU. En el esquema del Fondo Solidario, los estudiantes deben pertenecer a los 4 quintiles más bajos y estar matriculados en una de las universidades del CRUCH, que otorgan el crédito con recursos públicos y eventualmente lo complementan con recursos propios. Este préstamo concede 2 años de gracia después de la graduación, un interés anual del 2% y un período de pago de 12 a 15 años. En cambio, el Crédito con Garantía del Estado es otorgado por bancos comerciales. La institución universitaria actúa como garantía mientras el alumno está estudiando y cuando egresa el Estado pasa a ser la garantía hasta el completo pago del crédito, que se otorga en UF a 10, 15 y 20 años. Se comienza a pagar al mes 19 después de haberse graduado. El costo final de este esquema puede llegar a más que duplicar el valor de la carrera para el estudiante.

En definitiva, de acuerdo a la Contraloría General de la República, las universidades privadas se llevan el grueso del aporte fiscal: en el año 2011 el Estado chileno entregó \$804 mil millones (0,67% del PIB) a las universidades por concepto de crédito con aval del Estado, fondo solidario de crédito, becas, aporte fiscal directo y aporte fiscal indirecto, de los cuales un 58% fue a 34 universidades privadas no pertenecientes al Consejo de rectores y a 9 planteles privados del Consejo de Rectores.

En 2006, el Gobierno impulsó la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en el Congreso y, posteriormente, fomentó la acreditación institucional. Hoy, más del 45% de los alumnos de educación superior estudian en programas acreditados (en comparación con el 28% de 2005), el 41% de los docentes tienen títulos de doctorado (en relación con el 33% de 2005) y más de 4500 estudiantes están haciendo su doctorado en el país (respecto de los 2300 de 2005). A través de Becas Chile, el programa de estudios en el extranjero creado en 2008, más de 1 850 estudiantes universitarios se fueron a estudiar en el exterior en 2009, y está previsto que este número aumente hasta llegar a 3300 estudiantes por año.

En suma, un 11% de la población entre los 45 y 54 años ha completado la educación superior en Chile, mientras en la población de 25 a 34 años este porcentaje alcanza al 18%. Pero falta mucho para avanzar hacia economía del conocimiento moderna basada en altos niveles educativos: en países como Canadá y Corea, un 56% dentro de ese rango de edad ha logrado completar estudios superiores.

Temas en controversia

Más allá del diagnóstico de la situación de la educación escolar y superior en Chile, la movilización estudiantil ha planteado un conjunto de temas acerca del sentido de la función educativa. El presidente Piñera, más de un mes después de desencadenadas las movilizaciones por la educación convocadas por los estudiantes universitarios, secundarios y el Colegio de Profesores, presentó el 5 de julio de 2011 un “Gran Acuerdo Nacional” que no logró mayor acuerdo, como tampoco su propuesta del 1 de agosto, y que ha apuntado a incrementar los recursos en educación parvularia y la subvención escolar, aumentar la fiscalización, introducir una porción de los aportes en base a matrícula, proponer una desmunicipalización parcial del sistema escolar estatal, realizar aportes basales condicionados a las universidades tradicionales, rebajar el costo del crédito privado con aval del Estado, pero no sus condiciones de reembolso, y reprogramar a los morosos del crédito solidario. No ha habido acuerdo entre los actores sociales y el gobierno sobre esta propuesta ni sobre la dimensión sistémica de los temas en debate –fin del lucro en la educación, conformación de un sistema escolar público integrado, rol de las universidades públicas, ampliación de la gratuidad en el acceso a la universidad y la educación técnica - ni tampoco sobre un sistema de diálogo que satisfaga a las partes para establecer y avanzar en una agenda. Varios de estos temas merecen un examen más detallado desde un punto de vista normativo.

La educación: ¿bien privado y/o derecho?

La educación es concebida en el enfoque liberal, que comparten las autoridades del gobierno en funciones, solo como un bien económico escaso de alto costo medio y marginal, lo que efectivamente es, y que se “consume” individualmente, lo que es discutible. Y que es recomendable transarlo en mercados como el resto de los bienes a los que se puede poner un precio, en base a la rentabilidad de su oferta privada. Esta llega a ser, por lo demás, muy elevada si se aplica economías de escala, plena flexibilidad en la dotación docente y precios basados en el prestigio y el marketing, especialmente en ausencia de regulaciones públicas, como es el caso de Chile. Se argumenta que las altas tasas de rentabilidad de la educación hacen de ésta, a medida que aumenta el nivel de escolaridad y especialmente en la educación superior, una inversión altamente atractiva para las personas individuales, que están dispuestas a pagar por ella (y a endeudarse para financiarla). La adquisición individual de educación tiene, en efecto, una importante rentabilidad privada, aunque en muchos casos no la tiene, especialmente en mercados desregulados como el chileno, y es, además, un factor de prestigio social. Por ello existe una amplia demanda por educación, la que puede mercantilizarse o transformarse en un bien social, incluso de consumo obligatorio en sus primeros niveles, según las definiciones de cada sociedad.

Un primer enfoque sobre la intervención pública en educación es utilitario: los individuos no gastan en educación tanto como les convendría por falta de recursos y dificultades de acceder a préstamos para financiarla y este hecho justifica subsidiarla. La mencionada perspectiva admite, además, que si bien la educación es un bien privado, genera externalidades positivas y tiene una importante rentabilidad social: no beneficia solo a quien la recibe sino también, hasta cierto punto, a todos los demás, y aumentar la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías. La educación dejada al mercado no es provista en niveles socialmente óptimos: se requiere de un gasto público que la haga llegar a toda la sociedad (ver Moreno Becerra, 1998).

Cuadro 4: Retorno a la inversión en educación por nivel de ingreso per cápita (porcentajes)

Grupo de países según Ingreso per Cápita	Social			Privado		
	Básica	Media	Superior	Básica	Media	Superior
Ingresos bajos (US\$755 o menos)	21,3	15,7	11,2	25,8	19,9	26,0
Ingresos medios (hasta \$9265)	18,8	12,9	11,3	27,4	18,0	19,3
Ingresos altos (\$9266 o más)	13,4	10,3	9,5	25,6	12,2	12,4
Mundo	18,9	13,1	10,8	26,6	17,0	19,0

Fuente: Psacharopoulos y Patrinos (2002). "Returns to Investment in Education: a further update." World Bank.

Un segundo argumento para explicar los fuertes gastos públicos en educación en las naciones avanzadas no es utilitario sino vinculado a la ética pública: la educación es un factor de conformación de la convivencia colectiva que debe estar a disposición de todos, sin excepción, en la medida del desarrollo de sus capacidades. Se trata de una ampliación del argumento de las externalidades al dominio de las virtudes cívicas y la formación en humanidades, más allá de las competencias técnicas. Esto es lo que han consagrado tratados internacionales que muchos Estados han suscrito en el siglo XX, incluyendo Chile, que otorgan a la educación en todos sus niveles el carácter de un derecho a ser garantizado por los poderes públicos. Este es especialmente el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1967 que establece la prestación libre, universal y obligatoria de la educación primaria, "generalizada y hacerse accesible" la educación secundaria en sus diversas formas (incluida la formación técnica y profesional), e igualmente accesible la educación superior. Deben estar disponibles para todos sin discriminación y se incentiva a los gobiernos a promover que la educación sea gratuita en todos los niveles.

La clave del “enfoque de derechos” es que la educación debe estar encaminada al “pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales” y ayudar a todas las personas para participar efectivamente en la sociedad. Independientemente de cómo cada sociedad valora de qué manera y en manos de quien debe ponerla a disposición, todos los gobiernos le dan a la educación básica el carácter de obligatorio, y algunos también la educación media, como Chile desde 2003. Al servicio de regímenes opresivos, la educación puede ser manipulada en su beneficio, pero en las naciones democráticas puede estimular la libertad, la cooperación y la convivencia civilizada. Bien concebida y administrada, la educación puede llegar, en palabras de Martha Nussman (2010), a “formar ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos”.

Existen entonces sólidos fundamentos para masivos gastos públicos en la educación preescolar y escolar para socializar valores compartidos y permitir el acceso universal a conocimientos y competencias básicas, así como a la ciencia, las artes y las humanidades. Y también para impartir a quienes están en condiciones de recibirla la enseñanza de la ciencia avanzada y la tecnología, proporcionando ayuda financiera a las personas competentes pero sin recursos en las universidades y centros tecnológicos, junto al financiamiento del bien público por esencia que constituye el conocimiento y su generación en condiciones de laicidad, pluralidad y eficiencia.

El sentido de la gratuidad

La sigla con que se denominó la primera propuesta presidencial en respuesta a la crisis educacional de 2011 fue la de “GANE”, connotando lingüísticamente una particular concepción al sugerir que la educación sería un asunto en el que se compite u obtiene ganancias. Y frente a la persistencia de la reivindicación estudiantil de más gratuidad en educación, el presidente Piñera respondió el 11 de agosto de 2011: “al fin y al cabo nada es gratis en esta vida, alguien lo tiene que pagar”. Ha planteado además el Presidente Piñera que la gratuidad total implicaría que los pobres financian con sus impuestos a los ricos. Cierto, pero solo si lo que se tiene en mente es que los pobres no lleguen a la universidad sino

en una escasa proporción y que sigan pagando más impuestos en proporción a los ingresos que los ricos, lo que se puede modificar aumentando la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior (considerando a los mejores estudiantes de los establecimientos socialmente desventajados en los sistemas de ingreso) y la progresividad del sistema tributario.

Esta afirmación presidencial no hizo sino poner en evidencia la magnitud de la brecha existente entre los interlocutores del sistema educativo en materia de lo que es o no gratuito (porque no tiene costo material) y lo que debe o no ser gratuito (porque teniendo un costo, este no se puede o no se debe imputar a cada usuario, sino compartir solidariamente a través del sistema tributario). Afirmar que “nada es gratuito” constituye un punto de vista específico, frente al cual otros puntos de vista recalcan que existen múltiples dimensiones de la vida humana que suponen y requieren gratuidad (en la vida personal, la vida de familia, la vecindad, el compañerismo profesional o de convicciones). A la mercantilización generalizada se opone la idea de que “nada es más falso que creer que la lógica mercantil ha extendido su imperio a todas las esferas sociales. Ciertas actividades le escapan, ya sea porque no son objeto de intercambio o porque afectan a más personas que las que han sido parte de la transacción comercial” (Lain, 2009). También son espacios de gratuidad el conocimiento y la cultura, en este caso como gratuidades socialmente construidas, de las cuales el espacio universitario, en tanto cultiva el saber y el conocimiento, además de formar competencias, es uno de ellos. Constituye un bien público. Muchos de estos espacios de gratuidad construidos socialmente son de alto costo, por lo que en las sociedades modernas son financiadas mediante tributación para que el acceso a ellos no esté determinado por la capacidad de pago de cada individuo.

La mercantilización generalizada de la vida humana como valor positivo es la concepción de una parte de las élites, pero no la de toda la sociedad. El movimiento estudiantil ha insistido justamente en que su reivindicación es el fin del lucro –es decir de la distribución de utilidades a los dueños de establecimientos privados– en la educación escolar, técnico-profesional y universitaria. Y la recuperación o extensión de la gratuidad en el acceso a ella, financiada mediante aumentos de la presión tributaria a las personas de altos

ingresos y mediante una mayor captación de los recursos que provee el cobre, que en una alta proporción son transferidos fuera de Chile y apropiados por los dueños de empresas transnacionales mineras que han invertido en el país gracias a una legislación permisiva. Y que puede admitir abundantes correcciones, como las que se han realizado recientemente Australia y Perú (ver Martner, 2011).

El gobierno se resiste a dar curso a la discusión de estos temas porque tiene una visión contraria al Estado proveedor y regulador. Considera que no debe cuestionarse la idea del Estado mínimo, aunque sea en aras del consenso social. Hace suya una antigua visión liberal que postula que la prosecución del propio interés sería la conducta humana básica, y que además la promoción del afán de lucro sería la mejor manera de organizar la economía y la vida en sociedad, a través de las múltiples interacciones descentralizadas de los mercados. Incluyendo el de la educación. Esta visión es la que estuvo detrás de las reformas de los años ochenta (y noventa, cuando el entonces senador Piñera condicionó la continuidad de la reforma tributaria a la introducción del financiamiento compartido en las escuelas subvencionadas) y ha inspirado la férrea y hasta ahora eficaz resistencia a permitir cambios en el sistema educativo para restringir los negocios en el área.

Adam Smith y Friedrich Von Hayek, los dos grandes pensadores del liberalismo y el neoliberalismo, han subrayado que nadie conoce mejor las aspiraciones de cada individuo que... los propios individuos. Por tanto, postulan que los proyectos colectivos de cualquier índole estarían destinados al fracaso y serían la antesala del totalitarismo. El mejor funcionamiento social sería el que emana de la libre interacción competitiva entre los individuos que persiguen su propio interés. Estos serían en toda situación maximizadores de su utilidad personal. De la promoción del interés propio de cada individuo surgiría espontáneamente la armonía social con la ayuda de la "mano invisible del mercado". El error de los autores liberales no reside tanto en constatar la evidencia de que los individuos son los que mejor se conocen a sí mismos y que se conducen en buena medida de acuerdo a su propio interés, sino en fijarse sólo en este nivel de la realidad, reduciendo la condición humana y la complejidad de sus interacciones sociales a esta sola dimensión. El ser humano encuentra en la acción colectiva y en la cooperación una racionalidad pertinente para alcanzar también parte de sus propias

aspiraciones como individuo. En palabras de Polanyi (1944): “En los hechos, el hombre nunca fue tan egoísta como lo requería la teoría (...). En vano fue exhortado por economistas y moralistas utilitarios a descontar en los negocios todos los otros motivos distintos que los ‘materiales’. Investigado más de cerca, fue encontrado actuando con motivos notoriamente ‘mixtos’, sin excluir aquellos del deber consigo mismo y con otros – y tal vez, secretamente, incluso disfrutando del trabajo en su propio mérito”.

Más aún, debe constatarse la importancia de los intercambios basados en la reciprocidad y el que en medida significativa las motivaciones de realización personal presentes en la sociedad contemporánea también incluyen el interés por la realización del otro. En palabras de Attali (1999), “sin que nadie se dé todavía cuenta, la Fraternidad es ya hoy la fuerza principal que arrastra a la vanguardia del mundo (...). Se anuncia desde ya en la demanda de servicios que apuntan justamente a compensar la soledad valorizando la relación con el otro y más precisamente los servicios de hospitalidad: turismo, restauración, arte de recibir, todo lo que estimula y satisface la curiosidad, invita a la mezcla, enseña a conocer, a dar y a acoger, preserva y promueve el artesanado, los espectáculos vivos, las redes, todo lo que nace del deseo de gozar del placer del otro. Se anuncia igualmente en las situaciones, cada vez más frecuentes en las economías modernas, en que el uno necesita que el otro tenga éxito (...) Así, la fraternidad es el reconocimiento de la importancia del otro para la realización de sus propias aspiraciones”.

Siguiendo a Edgar Morin (2003), si se define al sujeto humano como un ser vivo capaz de decir “yo existo y tengo mi propio mundo”, entonces cada cual alberga un principio de exclusión (nadie puede decir “yo” en mi lugar). Al mismo tiempo, cada uno responde a un principio de inclusión, que le impulsa a ser acogido y reconocido en una relación de pertenencia a un “nosotros” (familia, amigos, compañeros de actividad profesional, ciudadanos de una nación y del mundo) como necesidad de mantener lazos de afecto y solidaridad. En la sociedad moderna, muchos factores tienden a favorecer el “programa egocéntrico”, con todo lo que supone de afán muchas veces exasperado de lucro, de consumo, de éxito competitivo individual. Sin embargo, es el “programa fraternal y solidario” el que probablemente mejor permite desarrollar las múltiples

potencialidades humanas y el mayor bienestar para el mayor número posible de personas. El ser humano se caracteriza entonces por este doble principio, por una suerte de doble programa: uno que empuja al egocentrismo, a sacrificar a los otros por uno mismo, y el otro que empuja hacia el vínculo con los demás, en la modalidad del altruismo (de don de sí mismo de tipo incondicional), de la cooperación (como forma de consecución de futuros beneficios, incluso materiales, mediante la acción colectiva) o bien de la reciprocidad (como retribución a una acción gratuita previa) .

Hay buenos argumentos para sostener que la visión individualista negativa y competitiva, según la cual cada ser humano solo persigue su propio interés, no se apega a la conducta humana realmente existente, además de ser éticamente reprochable (al desvalorizar el interés general) y económicamente ineficiente (al desaprovechar la cooperación sinérgica de todos los talentos). La propensión a la cooperación basada en el desarrollo y expansión de normas sociales está crecientemente demostrada por desarrollos recientes de la teoría de la evolución.

Desde la experimentación en las ciencias cognitivas se nos informa (Tomasello, 2010) que el altruismo recientemente estudiado en los niños muestra resultados sorprendentes a partir del primer año de vida; que “los *Homo sapiens* están adaptados para actuar y pensar cooperativamente en grupos culturales hasta un grado desconocido en otras especies”; que “enseñar es una forma de altruismo, mediante la cual ciertos individuos donan información” y que “las hazañas cognitivas más formidables de nuestra especie, sin excepción, no son producto de individuos que obraron solos sino de individuos que interactuaban entre sí, y lo dicho vale para las tecnologías complejas, los símbolos lingüísticos y matemáticos y las más complicadas instituciones sociales”. Estas son importantes noticias para la moderna economía del conocimiento, que cada vez valora más la cooperación en red. Y para la educación: hay efectivamente algo que va contra lo propio de lo humano cuando esta actividad se entrega al afán de lucro, a los precios, al individualismo posesivo, cuando en realidad se trata de una tarea que trasciende y es previa a todo mercado. Así, la idea de que en la educación lucrar con recursos públicos – retirar utilidades del servicio educativo en beneficio personal- no tiene justificación moral, en tanto transferir recursos de todos a unos pocos no parece ser posible de asimilar a ninguna

idea de justicia, ni práctica, en tanto nadie está en condiciones de demostrar razonablemente que conduce a mayor eficiencia en la función educativa, no es una que solo esté en la mente de los jóvenes movilizados. Es una idea racional que fue puesta en la esfera pública por ellos y que tiene sólidos fundamentos intelectuales y valóricos. Los suficientes para persistir en proponerla como un nuevo consenso que emane de la crítica y la deliberación racional como un nuevo consenso para mejorar el presente y el futuro de Chile.

La educación pública: ¿a favor o en contra?

El 1 de septiembre 2011 el presidente Piñera expuso su rechazo a “estatizar la educación chilena”, ya que, a su juicio, es un atentado “no solamente a la calidad, sino que a la libertad y a la equidad”. Pero estos no parecen ser los términos del debate. El movimiento estudiantil no está proponiendo que no haya pluralismo y libertad en la educación, sino todo lo contrario: que donde haya recursos públicos se respeten estos valores sociales, se cultive la diversidad y el respeto por todas las convicciones y no solo las creencias de grupos particulares que se traducen en discriminaciones inaceptables financiadas por todos. Se plantea desestatizar las utilidades privadas en educación y que no sigan ganando dinero operadores mercantiles con recursos públicos. Que los recursos públicos vayan a las entidades públicas o sin fines de lucro, no a bolsillos de particulares. Y que los subsidios se queden en el sistema educativo para ayudar a aumentar su calidad. En este sentido, Fontaine (2011), afirma que el problema no es el motivo de lucro sino la carencia de regulación del mercado educacional, ha argumentado a favor del fin del lucro en educación de la siguiente manera: “A mi juicio, el lucro importa y mucho. A mi juicio, no debiera estar permitido en instituciones educacionales que reciben subsidios del Estado. Entre hacer un laboratorio de física o hacerse una casa en el lago, ¿qué escogerá nuestro empresario, dueño de universidad? Entre tener una proporción razonable de alumnos por profesor y aumentar los alumnos al máximo para aprovechar economías de escala, ¿no escogerá lo último? Entre pagar arriendos y servicios necesarios y a un costo de mercado y multiplicar servicios innecesarios y pagar más arriendo del de mercado siendo dueño de las empresas que prestan dichos servicios y de los edificios que se arrienda él mismo, ¿no tenderá a escoger lo último?”.

Frente al argumento de que lo estatal sería sinónimo de ausencia de calidad, parece necesario señalar que no es por casualidad que la cuarta mejor universidad del mundo según el ranking de Shanghai de 2011, UC Berkeley, reúne a 33 mil estudiantes y es pública (la primera, Harvard, es privada sin fines de lucro y se especializa en posgrados e investigación). La única universidad latinoamericana ubicada entre las primeras 150 en el mundo, en criterio del indicador de Shanghai, es pública y gratuita, la Universidad de Sao Paulo y sus 86 mil alumnos, al igual que las dos que le siguen entre las primeras 200, la UNAM de México y la Universidad de Buenos Aires. La chilena mejor clasificada, situada solo entre las 500 mejores del mundo, es la estatal Universidad de Chile. Entre las 100 primeras universidades en el mundo prácticamente no hay entidades con fines de lucro.

Las vías de reforma

Existe un sin número de proposiciones que han surgido en el conflicto desencadenado a partir de abril de 2011. Pero los dilemas y soluciones a abordar son paradójicamente relativamente sencillos conceptualmente. Mencionaremos los principales elementos para una reforma estructural de la educación

Reforzar la educación preescolar

En primer lugar, cabe reforzar la educación preescolar, sobre la que los actores sociales organizados insisten poco pues se sitúan en otros niveles educativos: está diagnosticado que su importancia es esencial para la estimulación temprana del niño y el desarrollo posterior de jóvenes y adultos, empezando por sus capacidades cognitivas y de aprendizaje. La cobertura es todavía baja, especialmente en las familias pobres, a pesar del esfuerzo de los últimos gobiernos y del programa Chile Crece Contigo de la presidenta Bachelet. Esta política tendría además efectos muy positivos para la inserción de la mujer en el trabajo y para la distribución del ingreso.

Reestructurar el sistema escolar

En segundo lugar, no existe razón alguna para mantener el confinamiento de los estudiantes pobres en la educación municipal. Se debe proceder, con una razonable transición en el tiempo, a una reestructuración del sistema escolar para disminuir su fragmentación y la de la sociedad, que está sometida a la ausencia severa de igualdad de oportunidades. Hoy el rendimiento está estrictamente relacionado con los ingresos de los padres y las escuelas no hacen la diferencia frente a esta ley de hierro. Esto se consolidaría en la propuesta que ha emanado del gobierno con un quinto sector, además del particular pagado, del subvencionado con financiamiento compartido, del subvencionado sin financiamiento compartido y del municipal, es decir un nuevo segmento que podríamos llamar de "educación desmunicipalizada por fracaso". Allí entrarían algunos liceos municipales con los alumnos con peores resultados, aumentando la lógica de marginalidad e impidiendo cualquier mixtura social, que es la base para empezar a mejorar el sistema. Mientras, las escuelas subvencionadas con motivo de lucro se mantendrían mediante transferencias sin control de recursos fiscales y seleccionarían, como lo hacen hoy burlando la ley, a alumnos más aventajados que los que permanecerían en establecimientos municipales y públicos. En ellos estarían confinados los niños más pobres y con más desventajas relacionales, con el resultado de aumentar esas desventajas y la desigualdad social. Las medidas para terminar con la radical segmentación del sistema escolar debieran, en cambio, incluir:

- **eliminar los aportes fiscales a las escuelas con fines de lucro**, que hoy tienen altas utilidades, lo que es un despilfarro injustificable y terminar con el financiamiento compartido, en tanto factor de discriminación, para que el sector particular pagado, sujeto al estricto cumplimiento programático y normativo del Ministerio de Educación, evolucione en el futuro sin subsidio público alguno, eliminando todas las exenciones tributarias que hoy lo benefician. La educación escolar privada subvencionada por recursos públicos, debiera ser declarada definitivamente sin fines de lucro, pues nadie ha podido demostrar que algo bueno pueda emanar de la educación concebida como negocio, y en todo caso no resiste ningún criterio de justicia que se gane dinero con subsidios públicos. Múltiples expresiones de la sociedad civil pueden en cambio contribuir a la

formación de las nuevas generaciones y asegurar el principio de libertad de enseñanza en el marco del derecho a la educación. Esta educación escolar privada subvencionada, con establecimientos firmemente regulados y supervisados, no debiera multiplicarse de manera inorgánica y en cambio recibir una asignación por alumno para gastos corrientes y otra para gastos de capital, con la contrapartida de la estricta sujeción a las normas del Ministerio de Educación y la expresa prohibición de discriminación en el acceso y permanencia de los alumnos. Este segmento de educación debe ser entendido como uno que mantiene fines públicos, aunque sea gestionado por entidades privadas sin fines lucrativos.

- **establecer corporaciones educativas públicas**, de carácter regional, que administren profesionalmente las escuelas públicas y controlen la entrega reversible de recursos a las escuelas no estatales sin fines de lucro. Estas deben estar sujetas al cumplimiento de estándares de calidad y no discriminación, bajo la estricta supervisión de la Superintendencia de reciente creación. Deben ser financiados según una dotación basal de equipamiento y otra variable de funcionamiento, terminando con la subvención por asistencia, que no hace sino castigar a las escuelas y liceos con alumnos con problemas. La corporación regional debiera mantener una planta de directivos escolares y profesores habilitados por el Estado (con estrictas pruebas obligatorias, anónimas y periódicas de habilitación, pues sin profesores que cumplan estándares adecuados no hay mejoramiento posible de la educación pública) y una proporción de profesores en práctica de acuerdo a las necesidades de los establecimientos. La contratación, promoción y remoción de docentes en base a evaluación debe ser responsabilidad de directivos escolares capaces de gestionar proyectos educativos de establecimiento, los que a su vez deben ser nombrados y evaluados por la corporación regional de educación pública, sujetas a la evaluación del gobierno regional y nacional y a las normas del Ministerio de Educación.

Reformar la educación técnica

En tercer lugar, la educación técnica postobligatoria no debe seguir solo siendo impartida por entidades privadas, algunas de las cuales lo hacen hoy bastante bien, especialmente las sin fines de lucro. El Estado debe asumir su responsabilidad en esta área crucial para el desarrollo y crear Institutos Tecnológicos en cada región bajo dependencia de las Universidades públicas, con un fuerte sistema de becas que asegure gratuidad en el acceso a todos los jóvenes con capacidades suficientes para recibir una educación técnica. Las entidades privadas de esta área con fines de lucro no deben recibir recursos estatales.

Fortalecer las universidades públicas

En cuarto lugar, Chile debe reforzar su sistema de universidades públicas y con fines públicos, con funciones docentes y de investigación. Se debe terminar con un sistema que permite que dos tercios de los universitarios estén matriculados en entidades con, en la práctica, fines de lucro, baja calidad y peores perspectivas ocupacionales, haciendo cargar con un alto endeudamiento a estudiantes que provienen de las familias más pobres. Las medidas a ser legisladas debieran incluir:

- **ampliar el apoyo a los estudiantes de menores recursos**, que pertenezcan al 80% de familias de menores ingresos, mediante un sistema de becas y créditos según ingresos familiares (el fondo solidario) y con aranceles fijados por la autoridad educacional, para cursar estudios en carreras acreditadas para estos fines, de acuerdo a prioridades formativas nacionales. Debe cesar el apoyo a carreras sin futuro laboral. Los alumnos sin recursos y con profesiones de ingresos futuros bajos deben tener becas de cobertura completa. Una opción alternativa es la de establecer una completa gratuidad en el pago de matrículas de la educación superior pública o con fines públicos, financiada -para compensar lo poco equitativo que resultaría que la sociedad en su conjunto financie la educación de los más ricos- mediante el establecimiento en el sistema de impuesto a la renta de un nuevo tramo marginal superior al 40% actual, de modo que las personas de más altos ingresos hagan una contribución adicional para financiar el acceso gratuito universal a la educación superior, con la contrapartida parcial de que sus hijos también se benefician

de esa gratuidad y de que la sociedad en su conjunto incremente su capital humano disponible y, por tanto, sus capacidades productivas.

- **reformular la política hacia las universidades públicas** para que amplíen su cobertura, se creen nuevas y se establezca un gobierno interno responsable de alcanzar indicadores precisos de excelencia docente y de investigación, controlados por una Subsecretaría de Educación Superior.

Las Universidades públicas y las privadas con fines públicos deben ser las únicas autorizadas a impartir enseñanza superior universitaria. Las con fines de lucro deben ser sacadas del sistema, para hacer cumplir la ley vigente, y sus alumnos transferidos al resto de las universidades. Las Universidades públicas deben recibir financiamiento de acuerdo a planes de desarrollo por área y mantener su carácter de organizaciones plurales y complejas, con un fuerte componente de investigación fundamental y aplicada, y siempre sujetas a fiscalización externa rigurosa y examen periódico de resultados.

Reflexiones finales

Se sostiene que este tipo de reformas es irrealista y comporta altos riesgos. Pero más arriesgado es mantener la realidad creada: la de miles de escuelas y decenas de instituciones de formación técnica con fines de lucro, que acogen a alumnos frecuentemente de bajos ingresos, con magros resultados. Y universidades que incumplen la ley, y lucran recibiendo recursos públicos para otorgar a grupos vulnerables una educación de mala calidad. Pero esta realidad se puede transformar haciendo efectivo el fin de las universidades comerciales y de sus mecanismos de extracción de utilidades y desarrollando en el resto del sistema establecimientos que operen sin recibir subsidios presupuestarios o tributarios. O que se reconviertan a entidades prestadoras del servicio público educativo, terminando con el subsidio artificial de utilidades privadas y canalizándolo hacia el apoyo a los estudiantes. Los del sector de instituciones de formación técnica debieran reconvertirse, para recibir aportes públicos, a entidades sin fines de lucro, y constituir una alternativa al esquema

actual de universidades bajo mínimos de calidad, caras, con alta deserción acompañada de mochila de deuda y con empleabilidad futura dudosa.

Así, la educación, masificada pero en condiciones de calidad mejorada, podrá ser un canal de integración social, promoción de la convivencia republicana y factor de desarrollo. ¿No será el correcto modelo educativo a adoptar uno que incluya el reforzamiento presupuestario de las escuelas, institutos técnicos y universidades públicas con gratuidad en el acceso junto a planes de desarrollo de sus funciones docentes y de investigación, en su caso, y con control periódico riguroso y transparente de sus resultados, junto a entidades privadas sin fines de lucro de alta calidad apropiadamente reguladas? La educación debe ser el espacio social de la construcción de la vida en común y de la igualdad de oportunidades, y no el de la segmentación social y la consagración de las desigualdades y la discriminación por dinero.

Referencias

- Jacques Attali.** 1999. *Fraternités. Une nouvelle utopie*. Paris: Fayard.
- Cox, Cristián.** 2008. "Acuerdos y Prioridades en Chile". *Revista Todavía* N° 18.
- Fehr, Ernst ; Gächter, Simon.** 2000. "Fairness and retaliation: the economics of reciprocity", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 3.
- Fontaine, Arturo.** 2011. « El lucro sí importa ». Disponible en <http://ciperchile.cl/2011/09/14/el-lucro-si-importa/>.
- Lain, Michaël.** 2009. *Le marché introuvable. Critique du mythe libéral*. Paris: Editions Syllepse.
- Lara, Bernardo; Mizala, Alejandra y Repetto Andrea.** 2011. "The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence From Structural School Switches". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 33, No. 2, pp. 119–137.
- Martner, Gonzalo D.** 2011. Hacia una Reforma Tributaria Estructural. Documento de Trabajo n° 15, Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, Noviembre. Disponible en <http://www.fae.usach.cl/>.
- Moreno Becerra, José Luis.** 1998. *Economía de la Educación*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Morin, Edgar.** 2003. "Quatre axes de réformes pour l'humanité", en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l'économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*. Paris: Editions de l'Atelier.

Nussman, Martha. 2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid-Buenos Aires: Katz Editores.

Ostrom, Elinor. 2000. "Collective action and the evolution of social norms". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, nº 3.

Karl Polanyi. 2003. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica. [*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press. 1944, 1957].

Romaguera, Pilar y Gallegos, Sebastián. 2010. "Financiando la educación de Grupos vulnerables". En *Las Nuevas Políticas de Protección Social*, Larrañaga, Osvaldo y Contreras, Dante (editores). Santiago: Uqbar Editores.

Tomasello, Michael. 2010. ¿Por qué cooperamos? 2010. Madrid: Katz Editores.

OCDE. 2011. *Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile*. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/47496842.pdf>.

